

## 第4章 北インド農村貧困対策の現状 - 「総合的地域開発計画」の実態調査から -

著者	福永 正明
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	418
雑誌名	インド農村の社会政治変容と開発
ページ	191-225
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00013433">http://hdl.handle.net/2344/00013433</a>

## 第4章

# 北インド農村貧困対策の現状 —「総合的地域開発計画」の実態調査から—

### はじめに

全人口の約80%が農村地域に居住するインドでは、国民生活の向上と経済発展の鍵は農村地域の開発にあるとされる。中央政府は過去40余年間、農村地域住民を開発事業に参画させ、民主的に行政を執行することにより、所得水準の上昇と生活向上が実現するよう、最重点課題として農村地域の開発に取り組んでいる。

中央政府が全国を対象として定めた農村開発の基本方針と目標に従い、多くの農村開発事業の計画が実施された。事業の内容と対象は多様化し、予算総額は巨額に膨れ上がり、大規模な政策となっている。そして、さまざまな形態の農村開発事業は、急速な人口増加、貧富格差の拡大、社会対立の激化など厳しい状況のなかで、農村地域に多くの発展をもたらした。

これら農村開発事業は、当初より一貫した方針に基づき実施されたのではない。中央政府の方針と政策は、数次にわたり転換し、その発展と変更は重要な意味を有している。新しい農村開発基本方針が実施されるに従い、中央政府だけでなく各州の行政機構も統合と整備が重ねられた。整備された行政機構を活用して、農村を対象とする事業の実施が続けられたのである。したがって、時に行われた中央政府の方針変更は、行政機構に大幅な改革をもた

らし、農村地域では開発事業の対象や規模などに大きな変化を生じさせたことになる。

インドにおける農村開発の発展は、これまで多くの研究者たちの関心を集めている。特に、経済・政治研究の分野は、中央政府の開発政策の決定過程、政策内容、その変更に関する研究を集中させている。行政制度研究の分野では、中央・州政府段階での開発行政機構、開発担当の官僚制度、州や県単位での開発行政の進展状況、さらには行政官の汚職問題についても成果を生み出している<sup>1)</sup>。これらの諸研究は、国家・州などを分析単位とし、地域開発問題において最も重要な現場となる農村レベルでの研究は少ないといえよう。もちろん、農村レベルの研究も存在するが、それは統計数値の面で登場する村である場合が多く、農村における現地調査による研究は少ない。

インドの農民たちはいかに開発計画や事業に接し、実際に農村において開発事業はどのような手続きやプロセスを経て実施され進行するのか、さらに農村レベルでの開発に関する問題点は何か。これらはインドにおける農村開発の問題を考える時、きわめて重要な視点となり、農村で民衆から直接得た情報によってのみ解明されるはずである。

本章は、北インド東部における農村地域の事例を扱い、民衆の動きに関心を集中させ、農村開発計画に係わる問題点の分析を試みる。

具体的な課題としては、

- (1)第1節は、中央政府による農村開発政策の変遷を概観し、
- (2)第2節において、これまで国あるいは州というマクロ・レベルで論じられてきた開発政策と行政制度や開発事業計画が、村落や民衆すなわちミクロ・レベルではどのように実践されているかを地区(Block)の段階で分析し、
- (3)第3節ではさらに、事例農村における開発事業の実施プロセスを紹介し、自治・司法・行政の機構であるパンチャーヤティー・ラージ(Panchayati Raj)はどのような役割を果たすのか明らかにし、
- (4)最後に、村落に居住するごく普通の村民にとって開発とは何か、そして、

行政の開発事業とはいかなる意味をもつか、などを考察する。

次節では、農村開発事業とパンチャーヤティー・ラージの概要を明らかにし、調査対象とした地域に関して述べることにしよう。

## 第1節 農村開発とパンチャーヤティー・ラージ

### 1. インド憲法と農村開発

1947年独立したインドは、1950年1月26日に憲法を施行し、この憲法では農村開発に関しては2箇所で言及される。第40条では、州政府が村落パンチャーヤットを編成し、自治の単位として組織的に機能することができるような権力と権威を賦与すべきことを定める。また第48条では、特に農業と畜産について、十分な政策を行う責任を州政府が負うことを明記している。これら条文は、政府が実行すべき政策を定め、農村開発の基本を村落単位での自治組織に置き、国民を主体とする自治による開発政策の実現を明記したが、その実行に関しては政府に委ねられたのであった。

### 2. 村落社会開発計画

憲法施行後、ジャワハルラール・ネルー（Jawaharlal Nehru）に指導された国民会議派（Indian National Congress）の中央政権は、「農村の再生」を政策スローガンとして掲げ、新しい国家の建設と運営を展開した。

ネルー政権による農村開発は、資金と開発技術を外国の協力で導入することで開始された。アメリカから開発計画と事業の促進のために資金供与を受け、開発事業のなかで民衆の自治を基本とする方針を採用したのである。その成果として、1952年10月2日（独立指導者ガンディーの生誕記念日）に、新しい農村開発事業である村落社会開発計画（Community Development Pro-

gramme : 以下 CDP)<sup>(2)</sup> の開始式が行われた。

全国で 55 の CDP が開始され、具体的には 300 村あるいは人口 20 万人の一つの村落社会開発ブロック (Community Development Block : 以下 CDB) 地区を開発事業の対象とし、3 年計画として 65 万ルピーの予算で行われた。CDP は複合的な農村開発を目的としたが、農業生産の強化に主眼がおかれ、実施対象として選択されたのは灌漑施設や降雨に恵まれた地域であった。

さらに、翌 1953 年には食糧増産調査委員会 (The Grow More Food Enquiry Committee) の勧告により、全国普及事業 (National Extension Service : 以下 NES) が食糧増産と農業改善に目的を集中する計画として始められた。NES においても、事業単位となる全国普及事業ブロック (National Extension Service Block : 以下 NES 地区) が設けられ、それは将来的には CDB 地区と統合が行われるとされた。しかし、CDP と NES は異なる方針に従い設けられた地区を対象として実施され、後述のとおりそれぞれの地区はパンチャーヤティー・ラージに組み込まれたのである。

55 の CDP 地区で開始された CDP は、急速に対象規模を拡大して普及した。第 1 次 5 カ年計画 (First Five-Year Plan, 1951~56) の終了時には、対象は 1114 CDP 地区、16 万 3000 村の 1100 万人に拡大され、中央政府による農村開発政策の中核として CDP は位置づけられ、全国各地で積極的に事業が行われた。

インドにおける開発行政と、今日の村落で行われる多くの開発事業の出発点が CDP であるならば、その特徴について知ることは重要な意味をもつ。

(1) 事業内容の包括性——CDP が開始されるまでに実施されたいくつかの開発計画は、食糧増産・灌漑・畜産・家内工業など各分野の開発事業のうち、各対象地域ごとにどれか一つの事業に集中する単一目的集中形式である。しかし、農民の生活はこれら開発計画によって発展し変化するほど単純ではなく、成果は不十分であった。CDP は、こうした単一目的集中事業形式の欠陥を補うため、農民の生活に関係する全ての分野での事業を含む多目的な開発計画として各対象 CDP 地区で実施された。

(2)主目標は経済的向上——多目的な CDP においても、中心目標は農村住民の生活面での向上におかれた。実際、対象となる農民を開発するための最大の課題は、貧困からの脱却であった。そのため、農業活動は特に重点事項として事業が集中し、CDP の中軸とされた。

(3)事業の組織性——CDP は、政府により立案と実施が行われた「上から」の開発計画である。しかし、農民の自立と向上のための新しい運動として位置づけられ、自助性を強調し民衆参加を基本とした。そして、宣伝や広報が積極的に行われ、農民が自ら生活を変革するための開発事業とされた。

(4)地区と VLW の創設——CDP において、開発事業の対象となる小さい地域の行政単位として、CDP 地区が初めて構成された。それ以後、同一の郡 (tehsil) を範囲として、複数の村落で形成される地区は、農村開発の重要な事業単位として扱われている。各地区には、通常の行政執行と開発事業を担当する行政官も配置された。従来、州政府の農村開発に関係する全部署が、適宜に担当官を農村へ直接派遣し事業を実施していたが、この方法は行政の停滞、さらに不正の根源となっていた。このため、村落レベルワーカー (Village Level Worker : 以下 VLW) が創設された。農民と行政をつなぐ重要な役割を担う現場担当者である VLW の配置は、CDP における大きな発展である。VLW は行政各部署の指示に従い、農村を歩き多目的な CDP を実行し、調査・助言・書類作成などの任務を受け、5~10 村落すなわち 5000~6000 人ごとに 1 名が配置された。開発計画事業単位となる CDP 地区の創設、行政組織の末端にあたり事業を実施する VLW の配置は、CDP の特筆すべき特徴である。それは、これらに変容しながらも今日のインド農村に定着していることから明らかであろう。

CDP に対する評価は、研究者や行政官により大きく異なるが<sup>(3)</sup>、中央政府は数次に及ぶ計画と事業の再評価と調査研究を実施した。公式のプログラム再評価委員会 (Programme Evaluation Committee) は、計画や事業への村民の強い関心と支持を獲得することができず、参加が形式的なものに過ぎなかったことを弱点として指摘する<sup>(4)</sup>。それは、CDP 地区段階で村民が組織する委員

会 (Advisory Committee) の機能が不十分であることが原因とされた。つまり、「上から」の開発事業である CDP は、民衆と緊密に結び付くことなく実施され、農村開発に必要であると考えられた民衆の主体的な活動や自治による開発政策は充分に行われなかったのである。そのため、次の段階では開発計画の実施に適した村民自治による制度の導入、さらに農村改革と行政改革が目指されることとなる。

### 3. パンチャーヤティー・ラージ

従来の CDP の改善と行政制度改革の研究のために、中央政府は 1957 年のメヘター (Balvantray Mehta) を委員長とする調査団 (The Team for the Study of Community Projects and National Extension Service) を発足させた。この調査団は、「民主的分権化」(democratic decentralisation) を具体化し、村民の代表者に開発の責任を負わせる原則を提起した。そして、政策決定の機関をより村民に近づけることを目的とし、村民参加による自治の実現を立案した。具体策として、中央政府の開発計画と行政制度の転換を図り、州の下に 3 段階 (Three Tier) によるパンチャーヤティー・ラージの設置が勧告された。

3 段階の新しいパンチャーヤティー・ラージは、州ごとに機構と形態に相違はあるが、インド農村部のほぼ全域で実施される行政・司法・自治の制度として整備が行われた。民衆の主体性に基づいた地域の自治、民主的な行政運営、そして各地の状況に即した民衆の代表による司法を一元的に実行することを目的とする<sup>(5)</sup>。

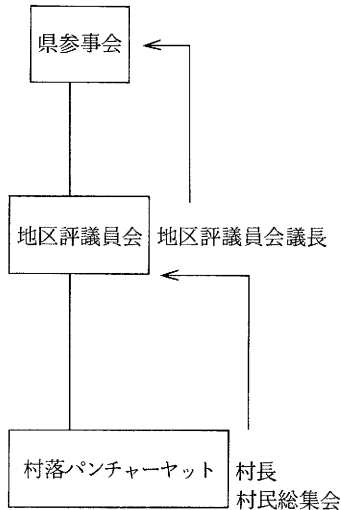
パンチャーヤティー・ラージの導入と制度の変遷については、本稿で事例とする北インドのウッタル・プラデーシュ州 (Uttar Pradesh: 以下 U. P. 州) に関してのみ述べる<sup>(6)</sup>。北インドの農村地域においては、伝統的に村落パンチャーヤットが存在し、英領期にも地域的な自治組織として村落パンチャーヤットは制度化されていた。しかし、それらは民主主義的な機構ではなく、きわめて形式的な存在であった。独立直後には、憲法第 40 条の規定により、

村落パンチャーヤット法 (Village Panchayati Raj Act) が制定された。しかし、これによる村落パンチャーヤットも、地域内の有力者同士の対立、資金不足、制度の未整備などにより、不活発な活動しか行われなかった。

こうした状況において、メヘター調査団の勧告に従い、村落パンチャーヤットは新しい制度に組み込まれ、3段階のパンチャーヤティー・ラージの村落レベルとして改革が行われた。つまり U. P. 州では、従前の村落パンチャーヤット法の形式的な改正と、1961 年 U. P. 州地区評議員会および県参事会法 (U. P. Kshettra Samitis and Zila Parishads Adhiniyam (Act)) の施行が 1962 年 7 月に行われた。農業地域の自治・行政・司法の機構として、3段階の制度が築き上げられ、現在のパンチャーヤティー・ラージが完成した。(第 1 図参照)

さて、U. P. 州においてパンチャーヤティー・ラージは、州政府の下に整備されるが、行政村レベルである村落パンチャーヤット (Gram Panchayat)、開

第1図 3段階のパンチャーヤティー・ラージ



(出所) 筆者作成。



発事業単位としての地区 (Vikas Khand : Block) レベルでの地区評議員会 (パンチャーヤット・サミッティー, Panchayat Samiti), 県 (Zila : district) レベルにおける県参事会 (Zila Parishad) からなる 3 段階の機構で形成される。

県レベルでは, 各県に県参事会と称される各地区の評議員会の議長であるプラムク (Pramukh) による会議が置かれ, 「民主分権化」の主要な機構として位置される。県参事会は, 主に監督・調整の任にあたり, 各地区評議員会の議長の全員を構成員としている。

#### 4. 開発事業の変遷

独立直後に開始された CDP と NES は, 開発計画の先駆けとして多目的な内容を持ち, 対象地域は広範囲に拡大した。しかし, 実施された個別の事業は一定の成果を生んだが, 農業部門での生産実績は上昇せず, 1960 年代中期にインドを襲った危機的な食糧不足に対処できなかった。

食糧不足という事態の結果, 多目的な計画による農村開発という CDP における方針は廃せられ, 単一目的集中形式の計画へ移行することとなった。計画が集中した目的とは, 水稻あるいは小麦を中心とする農業生産の拡大である。1966 年に新農業戦略 (New Strategy for Agricultural Development : NSAD) が開始され, 高収量品種 (High-Yielding Varieties : HYV) の導入が図られ, 農民に有利な農産物価格政策も実施された。

さらに, 特定の地域を対象とし, その地域の発展に目的を集中させた開発計画として, 農業開発集中計画 (Intensive Agricultural District Programme : IADP), 農業開発機関集中計画 (Intensive Agricultural Agency Programme : IAAP) なども実施した。これらのプログラムは, 農業生産力の上昇に目的が定められ, 一定の成果を上げた。すなわち, HYV の導入を主要因とする緑の革命 (Green Revolution) は, 富裕農民層の経済発展をもたらした面においては評価されており, これら諸開発計画の成果であるといえよう。

しかしその反面, 諸計画の実施によって, 農業生産向上のため自己所有地

と多くの自己資金投与を必要とすることとなり、経済力の高い農民のみが農業生産力を上げるという事態を生じさせた。すなわち、開発事業の対象外となる小農 (Small Farmers), 零細農民 (Marginal Farmers), 農業労働者 (Agricultural Labourers), 職人 (Rural Artisans), 「指定カースト・指定トライブ」 (Scheduled Castes and Tribes) などは、依然として生活困難な状況に残され、中下層農民の経済状況は悪化を続けた。

1970年代に入り開発事業は、計画の対象を特定層に絞る新しい形態へと変化した。例えば、1971/72年に開始された小農民開発機関計画 (Small Farmers Development Agency Programme : SFDA) や零細農民及び農業労働者開発機関計画 (Marginal Farmers and Agricultural Labourers Development Agency Programme : MFALA) などである。これらは、開発事業の対象を限定し、経済的に悪状況にある零細農民や農業労働者などの経済困窮者に対して、生活向上をもたらすものであった。富裕農民に対する開発事業の必要性は低下し、最下層の人々の生活を確保し、緊急に向上させる必要性が認められたのである。しかし、これらは特定層を対象とする単一目的集中の開発計画であり、次第に都市との所得格差が拡大する農村地域下層民全体をいかに底上げするかについては、明確な方針を提示した施策となるものではなかった。

このような状況において、中央政府は1970年代末に新しい開発計画に着手した。新しい開発計画は、その規模・対象数・明確な目的などの点において、従来の開発計画と大きく異なるものであり、それが統合農村地域開発計画 (Integrated Rural Development Programme : 以下 IRDP) である。

## 5. 統合農村地域開発計画

### (1) IRDP の特徴

IRDP は、現代インドにおける最大の開発計画事業である。1978/79年に導入された IRDP は、従来インドで展開された多くの開発計画事業の種々な問

題点を克服し、農村地域における貧困層の経済的上昇を図ることを目的としている<sup>7)</sup>。

IRDP の特徴は、対象の農村地域の貧困層への限定である。この事業は、統合的なプログラムである点において、1950 年代の CDP に類似する。しかし、最も重要な相違点は、農村社会の貧困層の経済上昇をもたらす開発事業であり、具体的には「貧困線 (poverty line)」以下の層を対象することである。CDP は、その対象層を大きく広げていたが、IRDP は農村貧困層だけを対象とする。

## (2) IRDP の開始

この事業は、1976/77 年度中央政府の予算案において、大蔵省が原案を提示したことに始まる。そして、実際の事業は、1978/79 年度に国内の 2300 の地区において着手された。しかし、それら 2300 地区のうち、2000 地区は既に何らかの計画による開発事業の対象地区であった。その後、1979/80 年度に 300 地区が追加対象となり、1980 年 3 月 1 日現在には、2600 の地区が対象である。

さらに、中央政府は 1980 年 10 月 2 日より、全国の全ての地区（当時の総地区数は 5011 地区）を IRDP の対象とし、事業計画を大規模に拡大することを決定した。加えて、同日付けでそれまで実施されていた他の計画（例えば SFDA）は、IRDP に統合された。また、故インディラ・ガンディー (Indira Gandhi) 元首相が 1982 年 1 月に発表した、新 20 項目計画 (New 20-Point Programme) も IRDP に含まれる計画として扱われた。

## (3) IRDP の目標

IRDP の主たる目標は、農村地域における最貧困層の生活水準について、収入を確保する資産・資金融資の導入・その他インプット (input) を与えることにより、最終的には「貧困線」より上に向上させることにある。対象とする最貧困層とは、小農・零細農・農業労働者・非農業労働者・職人・「指

定カースト・指定トライブ」であり、規定上は5人家族で年収が3500ルピー以下の全ての家族（family）である。

事業対象となる家族に対して、農業やその補助的な活動、小規模工業や手工業、そしてその他の経済活動に関する計画を行うことにより、収入と雇用機会の増加をもたらすことが具体的な目標である。すなわち、資材・経営機器の供与、技術の訓練と技能向上などの事業が重視された。

#### (4) IRDP の対象数と財源

第6次5カ年計画によれば、IRDPによる援助は150万家族に与えられ、各地区ごとに3000家族が5カ年間に対象となる。すなわち、各地区においては毎年600家族が対象となり、そのうちの30%は必ず「指定カースト・指定トライブ」が含まれる。毎年対象となる600家族のうち、400家族は農業とそれに関連する事業が与えられ、100家族は小規模手工業の事業、残り100家族はサービス部門での供与と定められている。

第6次5カ年計画は、5カ年間の予算財源として150億ルピーを中央政府と州政府の折半により拠出する。この予算は、主として補助金として用いられるものであり、別に協同組合や商業銀行による融資のための予算として300億ルピーが当てられることになる。すなわち、この計画のための総投資額は450億ルピーとなる。

#### (5) IRDP の実施

この開発事業の実施のために、運用ガイドラインは中央政府の農業開発省（Ministry of Rural Development）により、1981年3月発行された。それらのガイドラインにおいて、各地区と県ごとにIRDPの5カ年実施計画を立案することが求められ、さらにそれらは実現可能なものであることが条件とされた。規定に従い作成された5カ年実施計画案は、1981年7月に完成した。農業開発省は同時に、各州に県農業地域開発公社（District Rural Development Agency：DRDA）を設置するように指示した。こうして、IRDPは実施に移さ

れたのである。

## 第2節 調査対象地域とパンチャーヤティー・ラージ

本稿の事例は、1982年から1991年に実施した継続調査に基づいている。対象とした地域は、北インドの東部地域のドービー地区と、さらに地区内のA村である<sup>(8)</sup>。

### 1. 地区の概況

調査対象とした地域であるドービー地区は、北インドのU. P. 州東部に位置している。ドービー地区の概要は、面積1万4536ヘクタール、人口1971年センサスの資料では8万1231人(男3万9536・女4万1695)、全人口が農村に居住し、全面積の約72%が耕地である。労働力人口のうち86.1%が農業に従事しており、純粋な農業地域であると判断することができる。

この地域には、支配的な集団であるドミナント・カースト(dominant caste)として、タークル(Thakur)が存在する。地主自作農集団であるタークルは、地域の土地所有を独占するだけでなく、政治・社会・経済の各面で圧倒的な支配力を有している。タークルの独占的な支配に対して、ヒンドゥー社会階層の最下位に押し込められているのが、チャマル(Chamar)である。この集団は、非人間的な差別を受け、経済・社会的な弱者であり、中央政府が特に保護が必要な集団として「指定カースト」に指定されている。タークルの農業経営が、常雇い農業労働者を不可欠とするため、大量の農業労働者がタークルにより雇用される。ここで、被雇用者となるのは「土地なし」が圧倒的に多い、チャマル集団の者である。

こうして、この地域の農村社会の基本的な構成は、タークルとチャマルの両集団の複合として形成される。また、サービス提供を主たる業とする他

の中間的な諸集団も多く存在している。

## 2. 地区レベルのパンチャーヤティー・ラージ

U.P.州の東部の県であるジョーンプル (Jaunpur) には 3232 の村があり、それらは全て 20 の地区に属している。3 段階のパンチャーヤティー・ラージにおける地区レベルとは、150 村内外の行政村 (Gram) の集合体で、小さな地域における自治と行政の単位であるだけでなく、開発計画における事業の事業単位として位置づけられている。

ドービーと命名されたこの地区は、1955 年 1 月に CDP 地区として創設され、124 村 (その内住民の居住村は 123) で構成されている。これら 124 村は、84 の行政村を形成し、その 84 の行政村に村落パンチャーヤットが置かれている。つまり、この県は 20 地区に分割されるが、ドービー地区では村落レベルの 124 行政村が末端となり、パンチャーヤティー・ラージによって行政・自治・司法が行われている<sup>9)</sup>。

### (1) 地区評議員会

パンチャーヤティー・ラージにおける地区レベルの自治組織として、各行政村の村長 (Pradhan) らにより構成される地区評議員会 (Panchayat Samiti : Kshettra Samiti) がある。この組織は、行政の担当者である地区開発行政官 (Block Development Officer : Kand Vikas Adikari : BDO) を監督し、地区内の行政全般にわたる自治的な決定権限を有している。特に、農村開発政策に関しては、農業・畜産・衛生医療・工業・教育などの開発計画と事業について一切の審議・決定の権限が認められている。

地区評議員会の議長であるプラムク 1 名と副議長 (ウプ・プラムク) 1 名は、評議員会構成員の秘密投票で選出される。プラムクらの被選挙者資格は、地区内のどの村出身であろうとも、州議会 (Legislative Council) の選挙人名簿に有権者として登録されている者と定められている。そして、プラムクは各

地区を代表し、自動的に県参議会の構成員となる。

地区評議員会は、原則として2カ月に1回開催され、その招集はプラムクが行い、その権限内容と機能は、法律により36項目が定められている。さらに、重要であるのは、地区評議員会は独自の課税権限を持たず、わずかにその管理下にある不動産の使用料、市場の利用に対して、免許料を取り立てるだけの徴税権しかないということである。そのため、支出費用はほとんど全てが、中央政府および州政府からの補助金と貸付金に依存しており、財政的な自主性は全くないと言える。

ドービー地区の地区評議員会は、100名で構成され、84名の村長（各村の代表としての役割を果たす）、5名の婦人（無選挙で推薦）、5名の協同組合組織（Cooperative Society）の代表、2名の専門家（教育と農業）、この地区を代表する州下院（Vidhan Sabha）議員と連邦下院（Lok Sabha）議員各1名、中央政府による「指定カースト」2名の合計100名である。84名の村長の内、58名がタークルに属し、11だけが「指定カースト」のチャマル出身であり、15名が他集団から選出されている<sup>(10)</sup>。

100名が一同に会してこの会議は行われ、それだけでも大変な会議であることは想像できよう。

## (2) 地区開発行政官

地区開発行政官は、州政府の職員として地区に駐在し、地区内の行政執行の実務責任者である。同一地区での在任期間は5年以内と定められ、転々と任地が変わるため、各地区の現状に疎い者が配属される可能性が高い。地区開発行政官は、行政機構の上部からの指示・監督による業務の執行と、地区評議員会に出席・報告し、そこでの決定事項についての実務を行うと定められている。具体的には、(イ)地区開発行政官事務所（Block Development Office）の責任者、(ロ)地区における他の実務職員（extension officer）の総括官、(ハ)地区評議員会の書記（Secretary）という3つの任務を負う。

つまり地区開発行政官は、州政府を代表する行政執行の実務責任者として

地区開発行政官事務所を上部行政機構の監督・指示に基づいて運営し、他の行政職員の責任者として仕事を行う。さらに、プラムクをはじめ村民の代表によって構成される地区評議員会の監督・支配も受け職務を執行する。つまり、地区開発行政官は、州政府の行政機構と住民の自治組織による二重の監督下に置かれるのである。

地区開発行政官事務所は、州政府職員で組織される。事務所は、7つの部（Section）に分かれ、それぞれに副地区開発行政官（Assistant Development Officer）を配置し、分担制により業務を行い、その他の下級職員が勤務している。

地区開発行政官の仕事は、上記3任務に係わるデスクワークを主体とするが、最も重要な仕事は接客であるといえよう。つまり、この地区開発行政官事務所は、地区内最大の情報センターであり、毎日多くの人々が訪れる。そのほとんどは、各村の村長であり、自分の村落への開発事業の割り当てを求め、また、開発事業の情報を求めてくる。

### (3) 村落開発指導員

ドービー地区には、15名の州職員である村落開発指導員（Gram Sevak : Village Development Worker）が配置されている。これら村落開発指導員は、村落開発事業実施のため、村落パンチャーヤットを対象とする実務的な業務に携わる専門官である。指導員は、各事業についての調査・認定・助言を仕事とし、それぞれが5～6村を分担する。地区に設けられた15カ所の村落開発指導員の事務所に駐在し、規定上は毎週1回各村落を訪れることとされている。

### (4) パンチャーヤット書記

この地区の84村落パンチャーヤットは、全てが9つの司法パンチャーヤット（Nyaya Panchayat）のいずれかに属している。そして、州職員である9名のパンチャーヤット書記（Panchayat Secretary）が、各司法パンチャー



ヤットに配置されている。書記は、司法パンチャーヤットにおける業務、各村の村落パンチャーヤットの文書事務を担当することが職務である。しかし、過去 20 年以上の間、各地の司法パンチャーヤットは機能停止状態にある。これは、かつては多くの事件を扱っていた司法パンチャーヤットであるが、人々が訴訟事件を直接的に司法裁判所に提起し、各村代表が構成し審判する司法パンチャーヤットへの依存度が低下したことによる。こうして、書記が行う仕事は、村落パンチャーヤットの議事録作成、文書の作成等であり、各村に関係する事項だけである。

### 3. A 村の概要

A 村は、北インドの都市バナーラス (Varanasi) より北へ約 40 キロメートル、ゴームティー川の岸より北約 2.5 キロメートルのところに在る。北インドの農村生活は、降水量と気温の変化により規定され、この地域は主として南西モンスーンにより雨がもたらされる夏雨型の地帯である。南西モンスーンの到来の時期とその雨量は毎年不定で、雨量により農業活動は大きく左右される。遠くまで広がる農地を背景として点々とかたまる林の中に、隣村と 3~4 キロメートル離れて村落が形づくられている。U. P. 州東部地域では一般的な中規模の集村である。

A 村の村民は全てヒンドゥー教徒で、10 のジャーティ (jati) 集団が存在し、第 1 表はこの村のジャーティ別人口構成を示している。前述のとおりドービー地区のタークルは、他のジャーティを政治・社会・人口等の面で圧倒し、村のあらゆる事柄を支配するドミナント・カーストであり、かれらを中心に村が成り立ち、日常生活が営まれている。そして、A 村においても、開村伝承や村内の政治・経済・社会的に重要な役割を担うのは、村内最大人口集団のタークルである。

A 村村民の生計基盤は農業である。村内最重要な部門が農業であることは、(1)農業生産性の安定と向上が村民の経済活動の基軸であり、(2)村民たち

第1表 A村のジャーティ 集団別人口構成

	世帯数	人 口	人口比 (%)
タークル	74	948	47.49
チャマール	67	609	30.51
アヒール	15	154	7.72
カハール	13	108	5.41
テリー	8	64	3.21
バル	6	56	2.81
ロハール	1	19	0.95
ソナール	1	17	0.85
バーリー	1	16	0.80
ナーイー	1	5	0.25
計	187	1,996	100

(出所) 1982～83年筆者の調査による。(『アジア  
経済』第32巻第3号/1991年3月)

の農業生産に対する係わりかたが村内における社会関係の基礎となる、ことを意味している。総面積 137 エーカーのうち、耕地は 74.45%にあたる 102 エーカー。歴史的には人口増加と灌漑の普及により、過去 30 年間で未開墾の土地が耕地として増加し、1950/51 年には耕地は 91.5 エーカーで総面積の 66.78%であった。

村内の土地の 80%以上をタークルが所有し、水稻中心の夏作 (kharif) と小麦中心の冬作 (rabi) に大別される農業活動が行われている。タークルは自作農であるが、農業労働者を雇用する農業経営者として村内を支配する。かれらは、自ら手を使っての作業を身分的に忌避し、そのほとんどを農業労働者に行わせる。タークルと農業労働者となる他集団との間には、農業労働関係が存在し、また、農村地域の複数集団間の分業関係であるジャッジマニー・システム (jajmani system) も、多少は残存しみることができる。

タークルの支配により従属的位置に抑圧され、土地なし農業労働者が圧倒的に多いのは、チャマールである。チャマールは、「指定カースト」であり、村内第2位の人口を有しているが、経済・社会的には最下位に押しとどめら

れている。かつては伝統的な生業として皮なめしに従事していたが、20 年ほど前にその仕事を放棄し、現在では全く行われていない。今日では、そのほとんどがタークルに雇用される農業労働者である。チャマルは経済・社会・政治的には完全にタークル支配下にある。

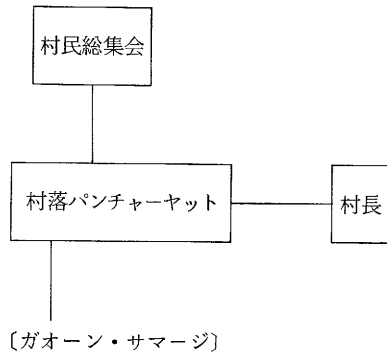
この村は灌漑率は 100%と高い。灌漑方法は次の 2 通りとなっている。(1) 隣村にある州政府灌漑局の大型電力灌漑ポンプ (Government Tube Well) による灌漑。かつてこの灌漑ポンプは、周辺村落の約 400 エーカーを灌漑したが、現在では 250 エーカーに減少している。A 村でも 1960 年代後半までは唯一の機械化灌漑設備として非常に活用されたが、今日ではその重要度は低下している。(2)1960 年代後半に自家用灌漑モーターポンプ (Pumping Set) が導入された。大土地を所有するタークルは次々にポンプを設置し、必要な時に必要なだけ水が確保されることとなった。現在では、村内に 18 台のポンプがある。

北インド東部の農業開発における最大の問題は灌漑とされるが、A 村は積極的な設備の導入により、1970 年代中期には灌漑率は 100%に達した。灌漑の完全な普及は、農村開発において重要な意味を持っている。特に、夏作の作物として、水稻が登場したのは灌漑の実現以後のことであり、農業経営に大転換をもたらした。

#### 4. 村とパンチャーヤティー・ラージ

行政村レベルは、3 段階のパンチャーヤティー・ラージの末端である。このレベルには、18 歳以上の男女全村民で構成する村民総集会 (グラーム・サバー, Gram Sabha), 投票で選出されたメンバーで構成される村落パンチャーヤット, 同じく投票で選出される村長がある。さらに、5~10 の行政村で構成する司法裁判所で、各村が 2~3 人のメンバーを選出する司法パンチャーヤットがある。A 村における、パンチャーヤティー・ラージの活動について、述べておこう。

第2図 村落レベルのパンチャーヤティー・ラージ



(出所) 筆者作成。

### (1) 村民総集会

村民の最高意思決定機関として位置づけられ、村内の事項について決定し自治活動を行うために、原則として年1回必ず村長が招集し開催すると定められている。ジャーティや経済力などは一切関係なく、全ての者が対等の立場で参加し、同じ表決権を行使できるとされ、直接民主制に基づく村民自治の基本機関である。

しかし、そのように重要な意味を持つ村民総集会であるが、A村ではほとんど開かれたことがない。最近の事例は、1980年1月にタークル集団内のケンカから死者が生じ、その事件の処理をめぐり開催され、以後は事例がない。

### (2) 村長

村民の直接選挙により選出され、村民総集会と村落パンチャーヤットを主宰し、対外的には村を代表して地区評議員会の構成員として出席する。村落レベルでの行政執行の責任者であり、村民を中心とする自治活動の責任者でもある。

A 村の村長は、1982 年に選挙が行われ、村民の選挙により 1970 年よりその職にあったタークルが再選された。再選の選挙の際には、タークル集団が分裂して対立候補の擁立が行われ、非常に激しい選挙となった。この村長は、同地域のリーダーの一員で、政治的な発言力を有している。

### (3) 村落パンチャーヤット

村落パンチャーヤットは、村長と共に直接選挙で選出されるメンバーによって構成される。各村落パンチャーヤットのメンバー定員数は、村落の人口により異なる。さらにメンバーは、村内の集落に従って選挙のための選挙区（セクター Sector と呼ばれる）に配分される。村長が招集して定期的に会合を開催し、村落内のあらゆる問題について討議し、決定する権限を有している。

A 村のメンバー定員は選挙選出の 11 名と、特別指定枠として無選挙の「指定カースト」1 名と女性 1 名、計 13 名である。その選挙は村長選挙と同時にに行われ、村長選挙に立候補した両陣営がそれぞれ村落パンチャーヤットのメンバー候補を擁立し、激しく選挙が戦われ、11 名が選出された。現在の村落パンチャーヤットのメンバーは、「指定カースト」枠によるチャマール 1 名を除き、全員がタークルである。

### (4) 司法パンチャーヤット

司法パンチャーヤットは、各村落パンチャーヤットのメンバーから選出された委員（パンチ, Panch）が簡易な事件の裁判を行う場である。住民の訴えに基づき、事実調べと証人喚問、判決の強制力など、司法権による裁判と同等の権限が与えられている。

A 村が含まれる司法パンチャーヤットは、周辺 9 カ村で構成される。しかし、この司法パンチャーヤットは、過去 20 年間に 1 件の訴訟も扱わず、全く機能していない。

## (5) 村落開発指導員

村落開発指導員の職務については、既に述べた。A村担当の指導員は、同じ司法パンチャーヤットに属する9カ村のうち6村を職務範囲としている。この村から約4キロメートルのバーザールにある村落開発指導員事務所に駐在する。しかし、規定されるように積極的に仕事が行われることはなく、必要な時だけ各村に出向くというのが現状である。13カ月間連続して滞在した筆者の調査中も、A村担当の指導員が仕事で来訪したのは、2回だけであった。しかし、事務所のあるバーザールでは出向いた村長を指導員がつかまえ、話込んでいる姿は毎週何度も目撃した。村には来ないが、村との接触は村長を通じて頻繁に行われているといえる。村落開発指導員は、調査と認定という開発事業において非常に重要な役割を果たすことになっている。かれらの仕事振りが、直接的に各村落の開発状況に反映しているとすら考えることができる。

## (6) パンチャーヤット書記

仕事のためにこの村に来ない点では、パンチャーヤット書記も同じである。この村を担当する書記は、ドービー・ブロックから自転車で3時間の距離を通勤し、それが苦痛であるとして必要最低限の仕事しか行わない。本来は村落パンチャーヤットの議事録の作成や文書の作成だけでなく、出生簿の記載もするべきであるが、全く執行されていない。かれらは、村人とはあまり深い関係を結んでおらず、村を訪れるのも村長の家を訪れることが3~4週間に1度あるかないか程度に過ぎない。

## (7) ガオン・サマージ (Gaon Samaj)

「1950年ザミンダーリー制廃止及び土地改革法1950年」が施行されたことにより、州内の全ての地所は、国家によって収用された。村内の公有地を管理するため、設立された法人がガオン・サマージである。この法人には、森林、樹木、井戸、貯水池、水路、道路、空き地等が帰属し、その法人とし

ての名義で動産・不動産を取得・占有・管理・譲渡する権利を有している。

また、1963年7月に施行された「U.P. 州地区評議会及び県参事会法」により、ガオン・サマージは村落パンチャーヤットの小委員会となり、ブーミー・プラヴァンダック・サミッティー (Bhumi Prabhandak Samiti: 土地管理委員会) と改称された。この委員会は、村長と村落パンチャーヤットの委員により構成され、村落パンチャーヤットに属する全ての財産の管理、運営を職務とすることとなった。現在 A 村では、委員会が僅かな土地を保有し、そこには村立の小学校が置かれ、また、土地の賃貸により少額の収益を上げている。

## 5. 開発事業の経緯

1955年にドービー地区が設立されて以来、この地域では数多くの農村地域開発事業が実施された。中央政府による主要な農村地域開発計画と事業を歴史的に振り返るならば、1952年のCDP、食糧増産を目的とした1960年からの農業増産の集中計画であるIADP、高収量品種の導入をもたらした1966年からのNASD、第4次5カ年計画によるSFDAF、第5次5カ年計画による受益地域開発計画 (Command Area Development Programme)、さらに、1977年からの労働のための食糧計画 (Food for Work Programme) である。当然、これらの事業と並行してさまざまな計画や事業も実施されている。

これらの単一目的集中形式による諸事業は、州政府⇒県⇒地区⇒村という行政過程により実施された。県以下での実施母体となったのは、3段階のパンチャーヤティー・ラージであり、ドービー地区とA村を事例としてパンチャーヤティー・ラージの制度と状況を説明した。

このような状況において、1970年代末にIRDPが導入され、開発事業は新しい段階に入ったのである。

### 第3節 IRDP 開発事業の現状

#### 1. 事業計画

##### (1) 事業計画案の作成

農村貧困層の経済的上昇を図る IRDP は、中央政府が 1978/79 年度に着手したが、ドービー地区においては 1979 年度に導入された。以後、IRDP は地区の開発事業の中核として実施されている。

IRDP では、各段階での事業計画案が重要な役割を果たしている。それは、従来の開発事業が、上部の中央や州政府から下部の地区や村落へ一方的にもたらされ、ある時には村民の意向とは全く異なる事業がその地域で実施されることも多かったという反省に基づいている。さらに、村民の主体的な開発への参加と意識を高揚させるためにも、村落⇒地区⇒県⇒州という、下から上へ事業計画を積み上げる方式が採用された。以下は、村落段階から州段階の事業計画案についての規則である。

##### ①村落段階

各村落の村落パンチャーヤットは、毎年一定の期間に翌年度に実施されるべき事業計画案を作成し、地区開発行政官へ提出しなければならない。この案は、IRDP の対象となる家族から実地に聞き取り調査を行い、どのような事業を希望するかを確認し、全村の計画を作成することとなっている。また、計画案には、事業項目に対する希望家族数も記入するように定められている。対象家族への実地調査は、村落開発指導員が協力してその仕事にあたり、村落パンチャーヤットの承認を得て提出される。

この村落の開発事業計画案に基づいて、各地区や各県の事業の数や資金が分配され、州全体の事業計画が作成されると定められている。つまり、下からの計画案を基として、全体の計画が作成される方式で事業が実施される。

##### ②地区段階



各地区では、各村落パンチャーヤットから提出された事業計画案を集約し、地区全体の事業計画案が作成される。この事業計画案は、地区開発行政官が作成し、地区評議員会での承認を得て県へ提出される。

しかし、この案は、各村落の希望を集約し統計資料とした内容であり、予定される予算額は考慮に入れず、通常は非常に膨張した案として作成される。地区事業計画案が大きく膨らむ背景には、この案が各村落の事業計画案による事業希望を全て採用しているからである。

### ③州・県段階

県は、毎年1回必ず翌年度の県単位の事業計画案を州政府に提出する。しかし、県の段階においてもきわめて膨張した事業計画案が、州政府に対して提出される。それは、地区事業計画案をそのまま取りまとめて、県全体の案として作成するからである。

ここまでの村落⇒地区⇒県の各段階における事業計画案は、希望する事業を列記した予算獲得のための案であり、形式的には下からの要求が積み上げられて作成されている。

州政府はその機構において、長期の事業実施計画として5カ年計画案、短期計画として1年計画案を作成し、中央政府へ提出する。それら事業計画案は、中央政府に対して各州が配分を求める IRDP の事業と資金を列記した内容であり、その材料となったのは県以下の各段階で作成された事業計画案である。

しかし、州政府と中央政府との関係では、IRDP 事業資金を折半で負担するという原則が大きな意味を持つ。それは、たとえきわめて膨大な額の事業が州で実施されることになったとしても、その額の折半分を州が負担できるかどうか問題となるからである。また、中央政府がどの程度の額を連邦予算において IRDP 開発事業のために割くかによって、各州への配分額は異なる。すると、州政府が中央政府へ提出する事業計画案は、大きな意味を持たず、むしろ重要であるのは中央政府予算における開発事業費であるといえよう。

結局、下から積み上げられた事業計画は、最も重要な部分である州政府の段階において、重要性が損なわれることになる。州政府では、中央政府から与えられ、各政府が負担可能な額の開発事業を実施することになる。

## (2) A村における事業計画案

A村においては、規則に従った開発事業計画案の作成は行われていない。実地調査を行うべき村落開発指導員が各家族を訪れて、開発事業に関する希望を聞き取ることもなく、作成された事業計画案を村落パンチャーヤットが承認することも行われていない。まず、最も基盤となる村民の希望調査と、村の開発事業計画の段階から、現実は大きく規則と隔離しているのである。

実際には、村長が村落開発指導員と相談し、開発事業計画を作成する。その時、個々の家族に対する希望調査は行われず、全く独断的にA村で必要な開発事業の内容が決定され、案が提出される。形式的にはA村の意向が尊重され、A村独自の事業計画案が作られるが、それは個々の家族の意見や考えを反映したものではない。村落指導員と村長が打合せを行い、事業実績と村が獲得可能な事業項目を考慮して作られたものなのである。

さらに、IRDПの対象となり得る家族が、自らが対象となり希望により事業を得ることができることを、知識として理解しているかどうかについても疑いが残る。対象となる家族とは、掛け離れた所で事業計画は作成される。

万一、村長が村内状況を細かく把握していれば、このような状態でも問題は少ない。しかし、A村の村長はタークルであり、最下層集団であるチャマールについては、その実情は詳しく把握していない。例えば、筆者の質問に対して村長は、チャマールの居住区に赴いたこともなく、一体どのような生活環境であり実際に何が最も必要かは不明であることを認めた。しかし、村長は必要な時は、チャマール集団のリーダーに声をかけて尋ねるので何ら問題ないと述べた。

こうして、村落の開発事業計画は、資料としては完成されるが、実際の貧困家族の必要性をどの程度反映するものであるかは疑問であり、その中身は

単なる作文にすぎないといってよいであろう。

## 2. 配分決定過程

事業計画案の作成と提出は、下から上への行政手順であった。事業の配分決定は、これとは逆に、中央⇒州⇒県⇒地区⇒村落という流れとなる。

### ①州段階

中央政府で予算決定した IRDP の事業は、各州の責任において執行される。各県の特徴と地域的な特性が考慮され、均等に分配が行われることが求められる。

この段階に関して、筆者は調査を実施していないが、州政府の高位官僚とのインタビューによれば、各県代表の州議会議員により利益誘導のための働きかけが行われるようである。

### ②県段階

各県に分配された事業は、県の開発事業担当官（District Development officer : DDO）の管理の下で県農業地域開発公社（District Rural Development Agency : DRDA）が実務を担当する。開発事業担当官は、州から県に割当てられた事業計画を各地区に配分する仕事を行い、その執行を指導管理する。各地区に対する事業の配分は、ほぼ均等に行われることが方針として定められ、各地区への分配実績と現実の開発状況も考慮されて決められる。作成された各地区への分配案は、県参事会の承認を得なければならない。

県の段階における各地区への事業決定は、IRDP 開発事業の実施において重要な意味を持ち、ここで各地区ごとの事業数や項目が決まる。つまり、地区において村落へ配分できる全事業数と予算額が確定する。

県段階における事業決定に関しては、政治的な圧力が強いとされる。それは、政党や県参事会の構成員である各地区のプラムクによる圧力であり、この問題については別稿において分析を試みたいと考えている。

### ③地区段階

各地区に対する事業配分が決定すると、地区開発行政官が地区評議員会において報告する。そして、報告を受けた地区評議員会では、配分された地区の事業を各村落への細分配を決定する。この手続きは通常の場合、地区開発行政官が地区への配分決定の報告と同時に、各村落への配分内容を発表する形式で行われる。そのため最大の問題は、各村落への配分案の作成過程となる。

筆者がドービー地区で調査した結果では、きわめて政治的な力学により各村への配分が決定している。つまり、各村落の開発状況を最大限に考慮して、地域の発展のために必要な事業を行うという形ではなく、ある特定のグループや個人に有利なように、配分が決定している。

次に、具体的にドービー地区での決定過程をみていこう。

イ。県で決定した各地区への事業配分は、開発行政官宛に連絡される。

ロ。開発行政官は、地区評議員会の議長であるプラムクへこの内容を伝達し、地区評議員会の開催を決め、各村落への配分案を作成する。

ハ。プラムクは、自らが属する圧力集団のメンバーに、県からの事業配分案を伝達し、原案作成に取りかかる。この圧力集団とは、現職プラムクの支持母体となった集団、すなわちプラムク選挙において、現プラムクを支持し選挙戦を戦った人々を意味している。これら圧力集団の構成単位は、ドービー地区においては政党である。現プラムクを支持したのは、国民会議派の者たちであり、この事業配分決定においてもその勢力が示される。

ニ。プラムクは、国民会議派の支持者である村長や地域リーダーたちと話し合い、各村の状況の資料を活用しながら、配分案を作成する。この配分案では、当然のことながら圧力集団に関係する村落が主たる配分対象となる。

ホ。こうして作成された配分案は、地区開発行政官に伝えられ、地区評議員会で発表されることになる。

発表される配分案に対しては、地区評議員会の場で大きな議論となる。そ

れは、現プラムクに反対する勢力もあり、また、個々の村落の開発事業の優先から、84名の村長たちが激しく討論する。

筆者が傍聴したドービー地区の評議員会は、午前10時に開会し、事業の配分をめぐり厳しく対立し、ついには午後4時頃に議決しないまま散会したことが数回ある。このような地区評議員会では、形式的には決定が行われたこととされ、議事録上は常に満場一致の議決と記されている。

さらに重要な問題は、この地区がタークル集団の支配的地域ということである。すなわち、84名の村長のうち58名がタークル出身であり、事業の配分決定はタークル村長の村を中心に行われる。すなわち、村落で選出された村長であっても、出身ジャーティ集団により大きな差異が設けられる。またこうした状況であるから、ジャーティを超えたつながりである政党が、大きく活躍することにもなる。

#### ④村落段階

各村長は、地区評議員会で配分決定した開発事業を執行する責任を負い、村落指導員の協力により実施する。村落の段階において最大の問題は、各村に与えられた事業の対象家族をどのように選定するかである。なぜなら、各家族の事業への希望調査は行われておらず、対象となる家族が一体何を希望し、どのような開発事業での生活の改善を望むのかは不明である。

では、いかに対象家族は決定されるのであろうか。主たる事業対象者は、村長と村落パンチャーヤット・メンバーの支持者たちである。つまり、村長選挙とパンチャーヤット選挙において、より多くの当選者を出したジャーティ、グループに属する家族が対象となる。村長は、自らの支持グループの者たちに相談し、各村に割り当てられた事業の対象家族を決める。

A村では、村長選挙をめぐりタークル集団が分裂したために、分配はきわめて恣意的に偏って行われている。そして、事業の対象者としては、選挙に勝利した現職村長を支持するタークル集団の者たちを中心にして、選定が行われた。さらに、チャマルについては、「指定カースト」に限られる事業も多くあるため、チャマルのリーダーに尋ねることになる。

対象家族が決まると、その家族に対して事業を受けるかどうかが確認される。この時点で初めて、各家族は自らに与えられる事業を知ることとなる。そして、村落開発指導員が必要書類を作成し、具体的な事業の実施へと移るのである。

### 3. A村における IRDP

1980年度以降 A村を対象に実施された IRDP の成果は、次のとおりである。

#### (1)住宅 5戸 (1982/83年)

これは一般にインディラ・スキーム (Indira Scheme) と呼ばれる「指定カースト」を特別の対象とした開発事業である。「指定カースト」であるチャマル集団の者のために、焼成レンガ作りの家を建設する資金について、低利で政府貸与された。

結果として、5戸分の融資は行われたが、現実には建物が建設されたのは、僅かに1戸だけである。他の4戸については、2戸が建設中断（建設資金を他の生活費用に流用し、資金不足となったため）、2戸は建設に着手することもなく資金を食い潰してしまった。貸付融資であるため、政府への返済が求められるが、4戸共に全く返済する資金はなく、返済する予定も義務意識もない。これに対して、当初は村落開発指導員を通じて返済督促が行われたが、近年は全く放置されている。

#### (2)井戸の採掘 2本 (1981/82年)

チャマルの集落内の中心部に、集団で共用するために大衆式井戸が採掘された。大衆式井戸は、手汲みの井戸で汲み上げるパイプを地中に入れ、手押しのポンプ機具が設置され、排水用のコンクリート囲いが作られる簡易な施設である。事業方式としては、採掘のための経費が政府から出費され、採掘が行われた。

これらの井戸の採掘により、人口第2位の集団であるチャマルの集落に

存する井戸は、4 器となった。これは、IRD P が主対象とする個別の貧困家族に対するものではなく、「指定カースト」への事業である。1991 年の調査時には、1 器の井戸は既に手押し部分が壊れ、修理する経費がないために、壊れた状態で放置されている。そのため、現在使用できる井戸は 3 器に過ぎない。

#### (3) ゴーバル・ガス（牛糞ガス）機具 32 器（1979/80 年）

ゴーバル・ガスは、インドで発明された新技術である。早朝に牛糞と水を共に地中の機具に入れると、機具の中で醗酵し、夕方には料理用ガスコンロ 1 台とランプ 1 灯を利用できるガスとなる。これらのガス機具は、村長の勧めにより全てがタークルの家に導入された。事業形式としては、低利銀行ローンの政府保証であり、各家が融資対象として認定されると、政府は銀行へ資金の貸与を依頼し、銀行から必要資金の融資が行われ償還も銀行に対して行う。

ゴーバル・ガスの村落への導入は、村民の生活（特に女性）に画期的な変化をもたらしている。この事業の受益者となったのは、村長の再選を支持し応援したタークルの者たちであった。偏った事業配分のために、偏った者だけが受益者となり、他の者は全く利益を得ずに、格差が拡大するだけである。A 村における開発事業の問題点を象徴する事例である。

#### (4) 灌漑用ポンプ 13 台（1979 年－2・80 年－10・81 年－1）

A 村において灌漑用ポンプは、既にタークルの比較的大土地を所有する家により、1960 年代から導入され、ほぼ定着している。この期に灌漑用ポンプを事業により入手したのは、タークルの所有土地面積の小さい家を中心であり、大土地所有者たちは 2 台目となる機械である。機械購入の経費が銀行から融資された。

#### (5) 乳牛 5 頭（1979/80 年 2 頭・80/81 年 3 頭）

乳牛を入手することは、零細な農家にとってきわめて重要な意味がある。自家用の牛乳が確保できるというだけでなく、搾った乳を近隣の家やバーザールに運び販売が可能となる。つまり、乳牛は直接的に現金収入の増加に結びつき、また子牛の育成により収入を得ることもできる。事業は、地区事

務所の畜産担当官が指定する牛市で購入契約を結び、代金が銀行から融資される。

(6) ミシン 7 台 (1979/80 年)

ミシンは、チャマルの女子用として導入された。チャマルの女子は、農業労働にも従事するが、家内工業として竹箆作りなどを行っている。さらに、ミシンの使い方を教え、機械を与えることで縫製の仕事が可能となるようにするのである。

しかし、ミシンはチャマルに届かず、有力なタークルの家で利用されている。また、もしミシンが与えられたとしても、その使用方法の訓練や、さらにミシンを用いてどのような生活向上が行えるのかは明らかではない。チャマルにミシンが届いていたとしても、特定家族が利用できるだけに終わっていたであろう。

(7) 力車 5 台 (1982/83 年)

力車(リキシャー)とは、自転車の後ろに客用座席を設け、1～2人を運ぶ簡易な運送手段である。北インドの都市部では欠かすことのできない重要な役割を果たしているが、農村部ではバーザール周辺での高齢者、婦女子、病人を中心に非常時の運送手段となっている。また、この力車を入手した者は、農村を離れ、都市で力車を引くことも可能となる。チャマルの男子にとって、現金収入を得る方法として、力車は考えられている。

以上のように、最下層の村民にも開発事業は、到達していることがわかる。しかし、問題点もきわめて多いのである。

#### 4. IRDP の問題点

IRDP の評価については、中央政府によって再評価委員会がつくられ、1985 年に報告書が作成された。それによれば、「当初の目的である貧困家族層の収入上昇のためには、この計画は円滑に活用されていない」と指摘されている。



ドービー地区と A 村を事例として考察する場合も、IRDP に対する評価は厳しい結論とならざるを得ない。それは、IRDP の実施により、貧困層の底上げが現実に行われ、対象とされた多くの家族で収入が増加したとは判断できないからである。

IRDP の問題点について、さらに考える必要がある。

### (1) 利益誘導の事業

事例から明らかなおと、事業の配分決定はきわめて政治的な利益誘導により行われる。それは、地域や村全体の開発と発展を考えて行われるのではなく、A 村事例のとおり選挙での勝利を目的とする利益誘導である。

あるいは、プラムクや村長に当選することで、このような利益誘導の当事者として、一般民衆だけでなく多くの支持者たちにも公金による事業での利益をもたらすことが可能になる。すなわち、農村の開発事業が、該当する地域の特性や貧困状況などを最優先に考慮して決められるのではなく、公職にある者の利益誘導のために行われるという事実が明らかである。

### (2) 不統合性の強い事業

この事業は、統合的な事業展開により農村の貧困層を対象として、生活上昇をもたらすはずのものであった。しかし、実施される単位は家族であり、ある一つの事業を受けた家族は、上昇のきっかけをつかむことができるが、他の家族には全く連関性は生まれない。例えば、新しい収入源となる何らかの資材を与えられることで、それを得た家族は新しい経済状況を期待し展開できる。しかし、それが同じ状態にある貧困層に対して、何らかの影響力となるとは思われない。つまり、受益者となった家族だけが一時的に良くなり、他は関係ない。このような事業は、統合的に農村の貧困層総体の経済状況を改善するものではなく、むしろ貧困層における生活・所得格差を拡大するだけのものである。

## (3) パンチャーヤティー・ラージに頼る事業

IRDP はその実施過程において、パンチャーヤティー・ラージの諸レベルの組織によって実務が遂行されている。ここで事例とした A 村の含まれるドービー地区は、ジョーンプル県においても、パンチャーヤティー・ラージが円滑に運営される地域である。それは、タークルという支配集団が存在し、他集団を圧倒するような経済・社会的な勢力を有しているからであり、またタークル内で集団としても凝集性も高いことが理由となる。

しかし、北インドの他地域（ジョーンプル県内の他地区も含め）においては、パンチャーヤティー・ラージは円滑に運営されていないことが多い。それは、複雑なジャーティ集団の相互関係、県行政や行政官の行政機能の低下などが理由となっている。

IRDP がパンチャーヤティー・ラージに依存して事業を展開することは、対象地域におけるパンチャーヤティー・ラージの機能度により、その成果が大きく異なるといえよう。

## おわりに

本章は、北インド村落における開発事業に関して現状を報告した。特に、農村地域の行政・司法・自治制度であるパンチャーヤティー・ラージと、開発事業との関連性に焦点を向けている。

最初に、対象村落が含まれる地区を中心に、開発事業とパンチャーヤティー・ラージの諸機関について説明した。これらによれば、自発的な農民による参加が求められ、下からの積み上げ式の自治機能となっている。

さて、農村地域において最貧困層を対象として、その生活水準を貧困線以上に押し上げようとする IRDP は、統計的には順調に実施されている。しかし、その実施は、名目とは大きく異なり、地域の有力者と支配ジャーティ集団による支配下におかれている。つまり、資金援助・補助金などは、形式は

定められた手順に従っているが、その受益者は最貧困層ではなく、村落の富裕な支配集団が中心となる。しかも、その集団内の分配も、村内最高権力者である村長を中心に行われ、ある特定のジャータ内小集団だけが受益者となっている。

IRDP は、各世帯を対象単位として行われる。そのため、ある世帯がたとえ運よくこの事業の受益者となったとしても、それは個別世帯の経済的向上にしかない。これでは、正しい意味での地域開発とは言えないであろう。また、こうした状況は、特定の者だけが開発事業により利益を得るという、不平等の拡大という意味も有している。

また、インド開発行政研究において、多く論じられてきた汚職については、特定できる調査結果は得られなかった。しかし、ブロック開発行政官が給与以上の収入を獲得し、豪華な自己所有の住宅を建てているなどの噂は限りがない。別の形での詳細な調査が必要であろう。

開発がいったい農民個人にとって、どのような意味があり、何をもたらすのかという問題はこれからも考察が必要な問題であろう。

# [注]

- (1) 下山瑛二「地方分権制における地方自治と開発官僚」(『アジア経済』第25巻8号 1984年8月)5~17ページ/同「インドにおける開発計画の策定過程と問題点」(『アジア経済』第26巻6号 1985年6月)2~27ページ/多田博一「独立後インドにおける農業政策の展開 ウッタール・プラデシの農村」(山口博一編『インドの経済政策と諸階層』アジア経済研究所 1975年)219~272ページ/同「北インドにおける農民階層構成の変動とカースト制」(『アジア経済』第30巻3号 1989年3月)53~74ページなどを参照のこと。
- (2) Madan G. R., *India's Developing Villages*, ラクナウ, Print House (India), 52~76ページ参照。
- (3) この議論については, Maheshwari, S. R., *Rural Development in India*, ニューデリー, Sage Publications, 1985年, 51ページを参照のこと。
- (4) Programme Evaluation Organisation, *Evaluation Report on Working of Community Projects and N. E. S. Blocks*, Vol. 1, ニューデリー, Planning Commission (Government of India), 1957年。

- (5) 注(1)参照のこと。
- (6) Zaheer, M.; J. Gupta, *The Organization of the Government of Uttar Pradesh: A Study of State Administration*, デリー, S. Chand and Co., 1970 年を参照。
- (7) IDP に関しては, Arora, R. C., *Integrated Rural Development*, デリー, S. Chand, 1979 年 / G. R. Madan, 前掲書, 92~94 ページ / Maheshwari, S. R. 前掲書, 111~123 ページを参照のこと。さらに, インド政府農村開発省 (Ministry of Rural Development, Government of India) 刊行物として, *Annual Report* が毎年  
の活動を報告し, 規則集・指導集・書式集なども多数発行されている。
- (8) 本調査による拙稿既刊のうち, 次のものを参照されたい。「北インド村落における緊張と対立—Pradhan 選挙を舞台とする parti の動向—」(『アジア・アフリカ言語・文化研究』〔東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所〕第 34 号 1987 年) 35~75 ページ / 「村の政治」(臼田雅之・押川文子・小谷汪之編『もっと知りたいインド』第 2 巻 弘文堂 1989 年) 86~98 ページ / Faction Dynamics in a North Indian Village,” (バナーラス・ヒンドゥー大学社会科学部に提出の Ph. D. 学位論文〔未刊行・Manohar Book Service より 1992 年刊行予定〕), Banaras Hindu University, 1989 年, 285 ページ / 「北インド村落における中間ジャーティ集団の動向」(『アジア経済』第 30 巻 3 号 1989 年 3 月) 87~100 ページ / 「北インド東部地域における社会政治変動—中間ジャーティ集団の二重対抗関係—」(押川文子編『インドの社会経済発展とカースト』アジア経済研究所 1990 年) 141~178 ページ / 「北インド村落における農業労働と分業関係」(『アジア経済』第 32 巻 3 号 1991 年 3 月) 53~69 ページ。
- (9) Saxena, R. P., *Commentaries on the U. P. Kshettra Samitis and Zila Parishads Adhiniyam, 1961, together with Rules, Notifications and Lates Case Law*, ラクナウ, Eastern Book Co., 1966 年により U. P. の規則を知ることができる。
- (10) 福永「北インド東部地域…」163~166 ページ参照。